

УДК:  
342.77(44)

Прегледни  
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXII) IX, vol=23  
Бр. 1 / 2010.  
стр. 165-184.

*Душан Гујаничић\**

*Институт за политичке студије, Београд*

## **ВАНРЕДНО СТАЊЕ\*\*** **француско искуство**

### **Сажетак**

*Ванредно стање је класичан уставноправни институт који је уобичајено присутан у највишем правном акту великог броја земаља. Разлог постојања ове правне установе, њен *raison d'être*, је најтежише повезан са најзначајнијим вредностима којима тежи сваки савремени правни поредак. Стабилност институција, очување друштвеног поретка, целовитост државне територије, континуитет власти, ред, мир, слобода, поштовање гарантованих људских права – све је то предмет заштите ванредног стања и сродних институција, које прати, по природи ствари, и одговарајући инструментариј за спровођење адекватних мера. Наравно, примена неубичајених, често и радикалних мера, повлачи одређене недоумице и изазива нужно контраверзе па и критике, било да се ради о унутрашњој или спољашњој опасности која је проузроковала спровођење ванредних норми. Циљеви овог рада су да прикаже лепезу мера којима располаже француско право ради остваривања горе наведених задатака, издвоји поједине (погодне, чини нам се) теоријске основе и хипотезе на којима почивају ванредни правни режими, као и да сугерише основне закључке на основу искуства примене ванредног стања. Разуме се да све наведено незаобилазно једним делом задире и у поље*

\* Истраживач приправник у ИПС, Београд

\*\* Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

политичке процене сврсисходности примене појединих мера као и одређених политичких последица, тако да верујемо да је ова тема интересантна како за правнике, тако и за политикологе. Узели смо свесно случај Француске као земље која има богато и занимљиво (а рекли бисмо итекако поучно) искуство у овој области, за које мислимо да би могло бити корисно проучити га на практичном, као и уобличити га додатно на теоријском нивоу.

*Кључне речи:* ванредно стање, изузетна овлашћења Председника Републике, јавни поредак, општи интерес, изузетне околности...

## УВОД

**Р**ед или слобода? Поставили смо питање које може да изненади, јер оно толико, на први поглед, делује као једна излишна дилема. Најпре већ због тога што се ради о суштински важним вредностима на којима почива свака савремена и цивилизована држава. Очигледно је да је модерна демократија незамислива без ова два стуба, два права камена темељца сваке демократске грађевине. С друге стране, никако не би требало занемарити корелативни однос који постоји између ова два појма, упркос привидним разликама, јер како је то умесно приметио Жан-Луј Коста (*Jean-Louis Costa*) „нема слободе без поретка нити легитимног поретка без слободе.”<sup>1)</sup> Из тог разлога, кратак и језгровит одговор на постављено питање није могућ.

Сваки модерни правни поредак настоји да у пракси успостави неопходну равнотежу између ове две фундаменталне вредности и да истовремено достигне један задовољавајући, ако не већ и завидан ниво заштите и поштовања ових вредности. Док у нормалним, уобичајеним околностима је равнотежу у том погледу релативно лако осигурати применом адекватних правних норми, проблем се редовно јавља када се иступи из „обичних” ситуација.

У свакодневном животу државе могу се десити догађаји који својом природом и обимом широко надмашују могућност њиховог успешног регулисања редовним правним режимом. Ти посебни догађаји или околности су савршено прикладни за примену онога што се често назива у теорији „ванредни правни режими“ или „ванредно законодавство“. Сви ти изузетни догађаји и околности,

1) Jacquinot, Nathalie, “Le juge constitutionnel et le juge administratif face à l’état d’urgence”, *Mélanges en faveur de Louis Favoreu*, стр. 1

независно од њиховог извора или порекла, имају заједнички елемент која се састоји у довођењу у опасност на један врло озбиљан и видљив начин јавни поредак успостављен уставом и другим законима који из њега проистичу, као и угрожавања извесних вредности (ред, мир, сигурност...) на којима почива читав уставни поредак. Требало би такође поменути шта подразумевамо или шта се може подразумевати под изузетним догађајима или околностима. Примера ради, ту срећемо: ратове, оружане устанке, природне катастрофе (земљотреси, масовне поплаве, велики пожари...), штрајкове у јавном сервису итд. Наравно, јасно је да не могу сви ови догађаји истим интензитетом угрозити поредак, и управо због тога све норме које се ту примене морају стриктно бити прилагођене постојећим околностима и првенствено водити рачуна о потреби што бржег успостављања претходног стања (под претпоставком да је то „нормално” стање) и смањивања на најмању могућу меру негативних последица које су директно или индиректно проистекле из ванредних догађаја.

### *1. ЈАВНИ ПОРЕДАК*

Главни предмет уређења ванредног законодавства је заштита и очување јавног поретка у најширем смислу речи. Па ипак, не постоји нека издвојена дефиниција овог важног појма која би била једногласно прихваћена у доктрини. Ми ћемо, са своје стране, покушати да дамо једну прихватљиву дефиницију јавног поретка. Њега бисмо, наиме, одредили као унутрашњи мир успостављен и обезбеђен правним нормама у једном друштву као неопходан предуслов за нормално функционисање целокупног државног апарата и свакодневног живота грађана. Чини нам се да оваква дефиниција, иако далеко од савршене (као и уосталом свака дефиниција у науци) обухвата оно што заиста представља суштину овог појма. Али, на који год начин да га одредимо, јасно је да јавни поредак представља својеврсно заједничко добро чије благодети су усмерене у корист свих грађана. Наравно, ванредне норме нису једино правно средство заштите и одржања јавног поретка против разних опасности које га могу угрозити. Логична је претпоставка да су редовни правни режим и „обичне“ норме прва линија заштите. Међутим, када ниво претњи и озбиљност опасности достигну једну такву тачку где су доведени у питање сами темељи државе, држава тада

прибегава свом главном „адуту” - ванредним нормама, као последњој брани пред изузетним околностима или догађајима.

## 2. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ

Идеја о ванредном стању је врло стара и досеже чак до античког доба. Уосталом, сетимо се да је први институционални одговор на ванредне кризне ситуације постојао још у старом Риму преко институције *диктатора*, именованог из реда бивших конзула од стране конзула на власти и одобрење Сената (сарадња између законодавне и извршне власти, рекли бисмо данас) који би, након суспензије свих државних институција, преузимао сву власт у своје руке и добијао задатак да у року од 6 месеци успостави ред и мир свим расположивим средствима. Постојање овакве једне установе која је добијала назив *magister populi* („господар народа”) је релативно лако била оправдана (или би то могла бити) на теоријском нивоу кроз језгровиту Цицеронову сентенцу према којој је *salus populi suprema lex esto* („спас народа је врховни закон”) или такође кроз још једну коју смо добили кроз латинско наслеђе- *necessitas legem non habet* („нужда не познаје закон”).

Што се француског права тиче, прве помене институције сличне ванредном стању проналазимо у текстовима из доба Револуције, а ради се о опсадном стању („*état de siège*”). Нешто касније, извршена је подела на „реално” (у случају стране инвазије) и „фиктивно” ванредно стање (када се радило пре свега о грађанским немирима). Са гледишта савременог француског права, као што ћемо и видети, та подела данас има само историјски значај. Више француских устава је потом кроз XIX и XX век садржало одредбе о опсадном стању, укључујући и важећи из 1958. године. Овај последњи га регулише на формалној равни предвиђајући само у члану 36. да се „опсадно стање проглашава на Савету министара. Његово продужење преко 12 дана може одобрити само Парламент.

## 3. ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ

Примена било каквог ванредног законодавства, независно од његове конкретне садржине, подразумева по природи ствари делимичну суспензију Устава, поглавито у делу који се директно односи на поједина основна људска права и слободе. Ево у чему се састоји суштина функционисања једног ванредног правног режима:

свесно се жртвују, али увек у оквиру закона (иако не „обичног”), поједине значајне вредности у виду неких гарантованих слобода и права у циљу јачања целокупног уставног поретка. Дакле, на обичан језик преведено, *приступа се свесном жртвовању једног дела ради спасавања целине*<sup>2)</sup>.

Када говоримо о теоријским основама ванредних правних режима, тешко би било издвојити једну доктрину која би била посматрана као искључиви основ, иако се неке теорије појављују као, рекли бисмо, важније од осталих. С друге стране, није тешко сложити се са Жан Ламарком (*Jean Lamarque*) према којем „идеја нужности припада свим епохама и свим режимима.”<sup>3)</sup> Већ наведене латинске сентенце се могу узети као први, рудиментарни основ у том погледу.

У Француској, као полазна тачка у смислу једног дубљег промишљања у вези ове теме се могу узети мисли појединих филозофа из епохе просвећености (18. век). Тако на пример, Шарл Монтескје (*Charles Montesquieu*) у свом чувеном делу „О духу закона” истиче да би требало „ставити на тренутак застор на слободу као што се покривају статуе богова.” Овакво „признање” које релативизује идеју о недодирљивости слободе, уосталом тако драге бројним присталицама епохе просвећености, може се суштински повезати са мишљењем једног другог мислиоца и филозофа тог доба, Жан-Жак Русоа (*Jean-Jacques Rousseau*). Наиме, идеја коју он изражава у свом капиталном делу „О друштвеном уговору” да је „очигледно да је првенствена намера народа да држава не ишчезне”<sup>4)</sup> има у овом контексту посебну тежину. Наведене две мисли, иако на први поглед циљају различит објекат, припадају, верујемо, истој струји мишљења, и посредно нам поручују да постоји један виши интерес зарад кога би понекад требало жртвовати извесне вредности.

Ми, са своје стране, бисмо били склони да предложимо још један основ који би могао бити узет у разматрање у оквиру дебата о теоријским основама ванредног стања. У том контексту, поставља се питање да ли би се могла успоставити веза, бар у ширем смислу, између ванредних правних режима, с једне стране, и једног од природних и незастаривих права какво је *отпор угњетавању* (де-

2) „На луту рану лута трава” је народна мудрост која би најсликовитије и врло убедљиво могла да изрази суштину ванредног стања у наведеном контексту.

3) Lamarque, Jean, “La théorie de la nécessité et l’article 16 de la Constitution 1958”, *Revue du droit public*, 1961, стр. 596.

4) Rousseau, Jean -Jacques, *Du contrat social*, livre IV, chapitre VI.

финисано као такво и садржано у члану 2. Декларације о људским правима човека и грађанина из 1789.), с друге стране? Јер, шта би нас могло спречити да сваки напад, или бар најрадикалнији облик напада на уставни или јавни поредак посматрамо као својеврсни облик угњетавања, нарочито уколико су фундаменталне слободе и права драматично угрожене? Право државе на самоодбрану, да га тако назовемо, против свих облика напада на суштинске вредности Републике, би, између осталог, могло бити оправдано дубоком потребом заштите једне такве вредности врхунског значаја каква је отпор угњетавању. Наравно, никако не претендујемо да отпор угњетавању уздигнемо на једини теоријски темељ нашег предмета рада, већ преваходно да придодемо још један елемент у циљу обogaћења расправе о ванредном стању и ванредним правним режимима уопште.

Поред француског доприноса овој теми, требало би навести мисао познатог немачког правника и филозофа Карла Шмита који је сматрао да је „суверен онај који одлучује о ванредном стању”.<sup>5)</sup> У материјалном, садржинском смислу, чини се да је лако сложити се с тим, јер само највишим државним органима припада да о томе одлучују. Поред тога, у контексту малопређашње тврдње да се неке теорије јављају као нешто значајније од осталих, издвојили бисмо у том погледу *теорију изузетних околности*, чија улога и значај, бар у Француској, никако не би смели бити занемарени.

### 3.1. Теорија изузетних околности

Ова теорија се појавила у Француској током Првог светског рата. У ратним приликама се тешко може очекивати нормално функционисање и редовна активност државних органа као у доба мира. Немогућност деловања у пуном капацитету се односи поготово на Парламент услед уобичајеног одсуства великог броја парламентарца (војно ангажовање, заробљеништво, смрт...), пословичне спорости законодавног поступка, захтева форме у свакодневном раду Парламента итд. Све то свакако не представља гаранцију доношења брзих, али такође и ефикасних решења које захтевају хитне потребе током ванредних околности. Према томе, потпуно је разумљиво да терет обавезе очувања јавног поретка и нарочито безбедности државе припада првенствено, ако не већ искључиво, извршној власти.

5) Чавошки, Коста, *Увод у право*, Службени гласник, 2009, стр. 150.

Камен темељац ове теорије представља једна одлука Државног савета (Conseil d'Etat), врховног управног суда Француске, из 1918. године (*Heyriès*). Треба наиме истаћи да је током рата француска влада била приморана да донесе извештај број уредби директно супротних једном закону из 1905. који је предвиђао обавезу државе да сваком свом службенику достави његов досије пре евентуалног изрицања неке дисциплинске санкције. Али, једна уредба из 1914. садржи могућност опозива државног службеника и без испуњавања претходне обавезе. Управо таква пракса је дала повода спору који је Државни савет решио пресудом у којој је истакао да „начело континуитета јавног сервиса садржи ванредне захтеве у ратном периоду који оправдавају изузетно проширење овлашћења Владе и администрације“.<sup>6)</sup>

У основи, примењена логика у датом случају нас наводи на закључак да оно што се уобичајено зове „општим интересом“ је од таквог значаја у једном друштву да заслужује да буде безусловно задовољено, па било то и на незаконит начин. Дакле, мере и акти који би у нормалним околностима у доба мира били незаконити постају савршено легитимни и, још важније, легални током трајања ванредних околности.

У извесним околностима, актери појединих догађаја су ову теорију довели до своје крајности. Било је чак случајева да обична група људи без икаквог званичног или признатог својства или звања додели себи у датом тренутку под изговором изузетних околности права која изворно припадају управним органима. Такав случај се рецимо десио у једном мањем месту, Сен-Валери-на-Соми (*Saint-Valery-sur-Somme*), када се услед његовог напуштања од стране општинске управе током војног слома Француске 1940. године група мештана самоиницијативно организовала и удружила у „Одбор за заштиту месних интереса“ и као „орган“ се поставила на место бивше општинске администрације, обавезавши се да локалном становништву омогући голи опстанак кроз старање о снабдевању, набавци намирница, њиховој продаји по разумним ценама итд. Државни савет је неколико година касније одобрио примену ове теорије у максималном обиму сматрајући да акти овог типа „имајући у виду да нису супротни законској надлежности општинских власти и у мери у којој ванредне околности произашле из војне ин-

6) Наведено у: *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, стр. 199, 16. издање, 2007;



вазије им додељују обавезујући и ургентни карактер, би требало, иако потичу од *фактичке власти* (подвукао Д. Г) успостављене уместо општинске, бити посматрани као управни акти<sup>7)</sup>.

С друге стране, примену ове доктрине не треба искључиво везати за ратне прилике, премда је у таквим околностима то најлогичније и најлакше помислити. Познат је случај из 1938. када је управни суд проценио да има места за њену примену приликом штрајка у националној железничкој компанији Француске. Поред тога, суд је одбио примену ове теорије 1962. године када је шеф државе приступио стварању Војног суда правде путем уредбе на основу референдумски изгласаног закона који му је доделио врло широка овлашћења. Сматрајући да ова нова институција иде на супрот неким основним начелима кривичног права, суд се нашао обавезним да поништи наведену уредбу.

Могли бисмо рећи на крају овог дела да ова теорија, иако искључиво производ судске праксе и без икаквог формалног упоришта у писаним нормама, представља један занимљив и солидан покушај стварања доктринарне основе и оправдања за примену ванредних мера и аката током изузетних околности.

#### 4. Тренутно стање ванредних правних режима у Француској

Француско позитивно право нам се чини добро „опремљеним“ што се тиче броја механизма којима располаже ради адекватног одговора на све опасности које би могле уздрмати саме темеље државе. Ти механизми, иако усвојени из различитих разлога и под различитим политичким режимима, имају неке, суштински сличне особине. Јер, „целокупно ванредно законодавство настоји да обухвати кризне ситуације зарад подстицања повратка на нормално законодавство у повољним околностима.“<sup>8)</sup>

Природа ванредних норми захтева да приликом примене буду тумачене безусловно на рестриктиван начин. Принцип који је у основи „златно правило“ за кривичноправне норме (а и за правне норме у начелу), а који гласи да се изузеци морају уско тумачити, мора и овде бити усвојен.

Предмет нашег интересовања биће превасходно институт ванредног стања, а вредно је и помена да француско позитивно право познаје и опсадно стање, као и члан 16. Устава који Председни-

7) Ibidem, стр. 201.

8) Saint-Bonnet, François de, *L'état d'exception*, стр. 27;



ку Републике даје изузетна овлашћења под одређеним условима, о којима пак из разлога обимности теме и просторног ограничења нећемо овде посебно расправљати.

#### 4.1. Ванредно стање

Ово је један механизам који је, за разлику од друга два наведена, производ IV Републике и тесно је везан за рат у Алжиру. У великој мери можемо за њега рећи, а то ћемо у тексту и аргументовати, да је настао као плод датог политичког тренутка, процене и сплета околности, а не претеране обзирности према правном поретку или неког уобличеног теоријског концепта.

Оружани устанак за ослобођење Алжира од француске колонијалне управе је започео 1954. читавим низом „класичних” аката за такву врсту конфликта: атентати, експлозије бомби, саботаже, пожари на објектима, уништавање робе итд. Тај облик отпора је убрзо добио карактеристике партизанског деловања што је навело Француску да врло брзо увећа своје војне снаге у Алжиру. На први поглед, али и након детаљније анализе, сви неопходни услови за проглашење опсадног стања (рат или оружани устанак уз непосредну опасност) су били испуњени. Али, као и у много пута у животу, строго правни резон је попустио пред политичком проценом ситуације. Тадашња француска политичка класа, у жељи да додатно не распаљује јавно мњење а и желевши чврсто да покаже да ситуацију држи под контролом, је доста дуго одбијала (или пак није могла?) да погледа стварности у лице што се тиче праве природе оружаног устанка. Пјер Мандес-Франс (*Pierre Mendès-France*), тадашњи премијер, је сматрао да „лица који врше атентате против особа и добара ни у ком случају се не би могли третирати као војна страна у сукобу.”<sup>9)</sup> Значи, из превасходно политичких разлога, било је осетљиво или нецелисходно прогласити опсадно стање наспрам једног противника који је сматран лако савладивим. Друго, са стриктно политичког становишта, такав покушај дискредитације непријатеља кроз његово третирање као обичних бандита или криминалаца не представља новост у историји ратних сукоба, и сходно томе је лако разумљиво (уосталом, историја Другог светског рата, поготово на нашем тлу, али и у Русији рецимо, је препуна таквих примера).

9) Thénaut, Sylvie, “Le destin d’une loi (1955-2005)”, conférence.

У таквом историјско-политичком контексту се приступило доношењу једног новог закона 1955. године који уводи институцију ванредног стања. Он предвиђа да „ванредно стање може бити проглашено на целој или делу територије метрополе, Алжира или прекоморских департмана (као саставним деловима тадашње Француске, прим. Д. Г.), било у случају непосредне опасности проистекле из озбиљних нарушавања јавног поретка, било у случају догађаја који својом природом или озбиљношћу представљају јавну опасност” (чл. 1). Законодавац је мотив за увођење нове правне категорије видео у недовољности постојећих правних средстава и чињеници да војни органи не могу увек најефикасније да примењују методе класичног полицијског рада као што су претреси, хапшење осумњичених, саслушања, контрола кретања... Притом, и овде, као код опсадног стања, се за продужетак преко 12 дана тражи одобрење Парламента.

Проблем, међутим остаје, и јавља се у озбиљнијој мери него код опсадног стања, тумачење (пре)широких законских формулација. Пресудна улога овде се додељује министру полиције и префекту на челу департмана. Овај последњи је овлашћен да на територији његовог департмана на којој је проглашено ванредно стање забрани кретање особа и возила на одређеном месту и одређеном времену, успостави зоне заштите или безбедности где је боравак лица посебно регулисан, забрани боравак у целом или делу департмана свим лицима које покушају на било који начин да омету деловање службених органа. У основи, иако се нигде то не помиње изричито, јасно је да префекту у случају потребе припада и право да уведе *полицијски час*. Реч је о мери која није неуобичајена за овакву врсту ситуација, а може је увести и градоначелник на општинском нивоу.

Дискреционим овлашћењима такође располаже и министар полиције, а конкретно се мисли на одлучивање приликом ограничења боравка у одређеној територијалној зони сваког лица чија се активност покаже опасном за безбедност и јавни поредак. Мера која изворно потиче из међународног приватног права и примењује се „када странац који је погођен одлуком о напуштању (државне територије, прим. Д. Г.) не може да напусти територију”<sup>10)</sup> Притом, оваква мера је дозвољена под условом да се односим лицима: обезбеди боравак у градском или близини градског насеља, да та-

10) *Lexique des termes juridiques*, Larousse, стр. 57, 16<sup>ème</sup> édition.

ква мера истовремено не значи и стварање логора, као и да се њима и члановима њихових породица обезбеди егзистенција у таквим условима. Наравно, закон је предвидео и средства правне заштите против овакве мере у шта нећемо овде подробније улазити.

С друге стране, када се погледа лепеза мера којима располаже закон, долази се до закључка да је ванредно стање један потенцијално веома репресиван правни (па и политички, сасвим слободно се може рећи) механизам. Тако на пример, полиција може вршити даноноћни претрес лица и просторија, предузимати све мере у циљу контроле штампе, свих врста публикација као и радио емисија, кинематографских пројекција и позоришних представа! Када се све ово узме у обзир, онда ни не чуди констатација проф. уставног права Ролана Драгоа (*Roland Drago*) према којем је овај закон из 1955. „најстрожији текст који је Француска икад усвојила”<sup>11</sup>). Оваквим мерама се јасно сужавају нека уставом загарантована права и слободе, као што је право на неповредивост стана (што у суштину задира у сферу неповредивости приватног живота), затим слобода штампе, слобода мисли („мисао чини величину човека”<sup>12</sup>), говорио је Блез Паскал ! (*Blaise Pascal*)), слобода изражавања, као и уметничке и културне слободе.

Питање прикладности оваквих дерогација уставног режима права и слобода се овде, по нашем мишљењу, неизбежно поставља. Јер, иако би се неке мере могле сматрати релативно оправданим услед озбиљности ситуације (као нпр. могућност свакодневног претреса), неке друге тешко да би могле проћи озбиљнију аргументацију. Наиме, заиста је тешко разумети, чак и са највећим напором, како би то позоришне представе (оне рецимо), биле у стању да угрозе јавни поредак или безбедност државе. То нас наводи на помисао да су француске власти вероватно сматрале (оправдано или не) како би присталице алжирске независности могли на један посредан или прикривен начин, неуобичајеним путем (позоришним представама или филмским пројекцијама) да подстичу на насиље или отпор француским цивилним или војним властима. Нека другачија хипотеза нам се не чини превише вероватном. Ради се о изузетно рестриктивним мерама, поготово имајући у виду емпиријски неспорно утврђену чињеницу да одржавање културних манифестација током кризних или ратних времена, има позитивно

11) О томе видети више у Caille, Pascal: "L'état d'urgence, la loi du 3 avril 1955 entre maturation et dénaturaion, *Revue de droit public*, N°2-2007.

12) Pascal, Blaise, *Les pensées*, Maxi-Poche, 2005, стр. 136.

дејство на ментално стање и дух народа (пример извођења Шо-стаковичевих концерата у Лењинграду током 900-дневне немачке блокаде града у Другом светском рату речито сведочи о томе).

Једна од одлика ванредног стања (као и опсадног стања уосталом) је и евентуално проширење надлежности војног правосуђа. На иницијативу министра правде или министра одбране декретом се може овластити војно правосуђе да суди за одређена кривична дела. С друге стране, иако мере предузете током ванредног стања престају да дејствују престанком ванредног стања, војни судови настављају да суде за деликте који су им били додељени.

#### 4.1. Пракса ванредног стања у Француској

Рекли смо већ да је *raison d'être* стварања овог ванредног правног режима била тежња да се што пре угуши устанак за независност у Алжиру. Притом, мало ко је од твораца закона имао у примисли неку даљу перспективу ванредног стања с обзиром на непознанице које је приликом примене по природи ствари носио један нови правни режим. Видећемо пак да је овај режим примењиван на врло разнолике кризне ситуације. Та пракса је истовремено створила једно занимљиво искуство, рекли бисмо врло корисно за проучавање у компаративном смислу, дакле, између осталог, и у нашој земљи. Овде ћемо дати краћи преглед свих тих примера примене.

##### 4.1.2. Рат у Алжиру

Став француске владе је овде био веома јасан и сасвим недвосмислен- репресијом у што краћем року завести поредак у Алжиру. Додатни притисак су вршили војни кругови тражећи потпуно одрешене руке. Већ поменути премијер Мандес-Франс је био оштар: „Неће бити никаквог погађања са побуном, никаквог компромиса, то свако овде и тамо мора да зна. Злочиначкој вољи неколицине људи мора одговорити репресија без слабости јер она није неправедна.”<sup>13)</sup> Па ипак, било је и супротних становишта. Неки су се рецимо јавно питали „не употребљава ли се топ да би се смрвила мушица.”<sup>14)</sup>

Од почетка устанка, мере у оквиру режима ванредног стања су немилосрдно примењиване, и то врло често на један потпуно

13) [http://fr.wikipedia.org/wiki/Toussaint\\_rouge](http://fr.wikipedia.org/wiki/Toussaint_rouge)

14) Thénaut, Sylvie, *ibidem*.

дискреционаран начин. Дobar пример у том погледу је мера забране боравка. Префект је могао одлуком да изрекне ову меру према одређеном лицу у неким зонама без потребе давања било каквог образложења. Или чак је префект могао да забрани боравак у читавом департману чак и онда када је ванредно стање проглашено само у делу департмана!<sup>15)</sup>

Још радикалније је била примењивана мера ограничења боравка, схваћена у крајње репресивном смислу. Наиме, у другој половини '50-их година, више логора је створено у којима је држано више хиљада Алжираца осумњичених за подршку устаницима као и сами устаници. Оно што је посебно проблематично с правног становишта је била примена наопаког принципа двоструког кажњавања. Неколико хиљада осумњичених је провело од 1 до 2 године у овим логорима, али након издржавања казне. Полицијско објашњење према којем би „повратак најактивнијих осуђеника на слободу представљало озбиљну опасност” значило је директно кршење основних (кривично)правних начела.

Малопре смо истакли да је полицијски час једно класично средство у оквиру лепезе мера којима располаже ванредно стање. Али, и по својој природи и по сплету тадашњих околности, оно је било предодређено за врло дискреционо тумачење и примену. Тако рецимо, у октобру 1961. париски префект је прогласио полицијски час за „Французе-муслимане из Алжира” у париском региону између 20h30 и 5h30. Изненађује да је верско-етнички критеријум био узет као пресудан овом приликом, јер је у супротности са Декларацијом о правима човека и грађанина која каже да „закон мора бити једнак за све, било да штити, било да кажњава” (члан 6.).

Поред тога, Влада је 1957. је целокупну цивилну власт у Алжиру пренела 1957. на генерала Жак Масија (*Jacques Massu*). Делегирање цивилне власти војним органима *de facto* значи увођење опсадног стања на мала врата. Или како је то приметио генерал де Болардијер (*de Bollardière*): „Војска је мало по мало освајала све инструменте власти, укључујући и судску, и постала је држава у држави.”<sup>16)</sup>

15) „La gazette du palais”, la loi du 3. avril 1955-application en Algérie;

16) Robin, Marie-Monique : “Escadrons de la mort, l'école française”, 2008, стр.95.

#### 4.1.3. Криза у Новој Каледонији

Већ на први поглед, ове две ситуације имају једну заједничку тачку, а то је да су се обе дешавале ван матичне територије Француске. Нова Каледонија која има статус прекоморског колективитета у оквиру V Републике ужива извешан степен аутономије који устав посебно уређује. Па ипак, и такав статус је довео до незадовољства једног дела локалног становништва што је проузроковало стварање сепаратистичког покрета на острву. Немири су започели крајем 1984. и убрзо довели до оружаног сукоба и људских жртава са обе стране да би све кулминирало погибијом једног од вођа покрета. За власт у Паризу је то био својеврсни аларм за узбуну и доказ неопходности увођења ванредног стања. Именован је Високи комесар Републике, као представник државе на острву. Нарочито је у овом контексту занимљиво да је његов предлог, пре проглашења ванредног стања, о организовању референдума о самоопредељењу био одбијен од стране сецесионистичког покрета.

Почетак 1985. је значио примену мање-више класичних мера из овог домена (полицијски час, забрана окупљања...), али вреди истаћи да је строгост у примени ових мера било видљиво мања него током алжирског рата. Објашњење у том погледу лежи вероватно у чињеници да је рат у Алжиру представљао у неку руку последњу етапу антиколонијалне борбе (бар у француском случају), тако да је неуспех у том рату деловао као неминовност за Француску, што би могло да добрим делом растумачи обим примењене репресије (ни фактор „губитничког“ очаја није сасвим занемарљив!). Случај Нове Каледоније је пак остао релативно изолован у међународним размерама и без неких значајнијих импликација ван Француске, а ни снага сецесионистичког покрета није била размера њихових алжирских „колега“.

Примењене рестриктивне мере су реално допринеле смањивању политичких и оружаных тензија, а ванредно стање је окончано средином исте године. Међутим, побуна није била без ефекта- споразумом из Нумее (1998), Новој Каледонији су додатно проширена овлашћења у многим областима, чак до признавања права на референдум о независности који се може одржати до 2018. Да раритет буде већи, сепаратисти су успели чак и да дотични споразум постане део уставног текста, као додатни вид гаранција за положај острва.

#### 4.1.4. Градско насиље у 2005.

Најсвежији случај ванредног стања у Француској је оставио дубок печат. Разлог томе је једноставан- то је био први случај примене овог ванредног режима у „ужој” Француској, штавише на самим ободима престонице.

Повод за то је овог пута био значајно другачији. Два малолетника арапско-афричког порекла су бежећи од полиције наишла случајно на електрични трансформатор у предграђу Париза и остала на месту мртва. Тај трагични догађај је био прави обарач за готово моментално избијање приградских нереда који су се муњевитом брзином ширили у великом броју париских предграђа, углавном у тзв. „народним” (претежно сиромашним) предграђима, тзв. *quartiers populaires*, како их уобичајено зову у Француској. Демонстранти, претежно млађи свет арапско-афричког порекла, су се из дана у дан обрушавали на велики број објеката стварајући огромну материјалну штету. С обзиром на то да су немири захватили и друге градове (Марсеј, Лион, Бордо...), било је јасно да се мора одговорити мерама натпросечно репресивног карактера. Ванредно стање је уведено за целу земљу, а посебне мере су примењиване на четвртини територији, укључив и цео париски регион, као епицентар нереда. Вредно је нагласити да извршна власт није реаговала нагло и брзоплето, јер је од момента изазивања нереда па до увођења овог режима протекло 12 дана, сасвим довољно за свеобухватну и исправну процену ситуације.

Иако је јавно мњење масовно подржало ванредно стање (по неким анкетама чак 73% за), било је и отворених противника, те је група од 74 професора права поднела жалбу Државном савету, траживши притом од Владе да тренутно оконча ванредно стање. До тога је и дошло, али тек после Нове године када је процењено да је главна опасност прошла после неких 2 месеца насиља.

Жестина и размере насиља са епицентром у самој близини престонице су представљали својеврсни психолошки и емоционални шок за читаву земљу. До тада спорадично присутно урбано насиље (приликом повода као што је нова година и сл.) је добило потпуно нову димензију. По први пут у историји Француске, ванредно стање је проглашено услед узрока који се јавио буквално „пред кућом” и експлодирао свом силином услед годинама нагомиланих и нерешених социјално-политичких проблема.



## ЗАКЉУЧАК

Оно што нам се прво намеће као неизбежно сумирајући рад на овој теми на основу француског искуства је кључна реч- опрезност. Свака држава, имајући у виду крајњу сложеност ове проблематике, мора задржати критички приступ према тренутном стању свог ванредног законодавства и свесна да увек постоји мањи или већи простор за унапређење овог посебног корпуса правних норми у случају када се то покаже оправданим. Јер, чим се прогласи ванредно стање потпуно је легитимно запитати се да ли је претећа опасност по државу и поредак исправно процењена у својим размерама и да ли је ванредно стање најподеснији одговор у датом моменту на насталу кризу.

Нагомилано вишедеценијско искуство у вези спровођења ванредног стања нам јасно указује да су постојали и да ће вероватно увек постојати противници, понекад веома жестоки, оваквог начина решавања озбиљних криза. Уосталом, довољно је подсетити се са колико жестине је Комунистичка партија у Француској нападала усвајање закона о ванредном стању 1955. То представља zgodно средство за опозицију у свакој земљи да се критички обруши на власт (аргументовано или не, потпуно свеједно), а такав пример смо имали и у Србији 2003. током јединог случаја проглашења ванредног стања код нас.

Наравно, потпуно смо свесни неспорне чињенице да је ванредно стање не само правни феномен, већ да нужно мора бити посматран и из политичке визуре. Управо зато, ни добар и стабилан правни оквир не мора бити увек гаранција његовог успешног спровођења у пракси. У том смислу, коначна одлука о његовом евентуалном проглашењу лежи увек на извршној власти, конкретно шефу државе у последњој инстанци. Он мора да пажљиво али луцидно одмери све потенцијалне последице примене ванредног стања, упореди могућу штету и корист, и донесе, заједно са осталим релевантним политичким чиниоцима, исправну одлуку. Подразумева се притом и одређена доза храбрости и одлучности што само потврђује народну мудрост да „искушења кале карактер”.

С друге стране, чини нам се да чак и анкета која не би била нарочито исцрпна, би показала да је јавно мњење у већем делу склоно да „репресивно” размишља и подржи оштар одговор државе услед нарастајућих опасности или озбиљних националних искушења. У прилог томе сведочи и малопре поменутих 73% грађана у Францу-

ској током 2005., а неспорно се може рећи (а није ни тешко проверљиво) да је слично била опредељен и већи део јавности и у Србији 2003. У том контексту, за социологе би вероватно било занимљиво проучавање наклоности јавног мњења према репресији државе и у оквиру тога рецимо према смртној казни (чак и у земљама где је она укинута), јер сматрамо да и ту постоји сличан позитиван однос према тој, најрепресивнијој могућој, мери.<sup>17)</sup> Међутим, не треба заборавити „да се веома мали проценат јавног мњења може окарактерисати као критичко јавно мњење. Углавном се медији користе у манипулативне сврхе помоћу којих владајуће групе обликују мњење на начин који то њима одговара.“<sup>18)</sup> Имајући све ово у виду, онда и не чуди тврдња Силви Тено о могућем „такмичењу“ између премијера и министра унутрашњих послова за наклоност јавног мњења 2005.

Такође, током времена ванредно стање је добило донекле нову физиономију, чему је умногоме и допринело његово проглашење 2005. у околностима (политичким, историјским, социјалним...) значајно другачијим од оних за које је овај правни режим првобитно и био предвиђен '50-их година. Један нам се закључак пак намеће као неминован. Показало се наима да се *не могу веома репресивним методама трајно остварити политички циљеви*. Француски неуспех у Алжиру је најубедљивија потврда ове тезе, јер је ова земља, упркос великим француским напорима, стекла независност 1962. године. Ванредно стање је много примереније да донесе неко „инстант“ решење у смислу стварања минималних, неопходних услова (ред, мир, безбедност...) за дугорочно решавање проблема и криза примеренијим, сложенијим, правним, политичким или другим средствима. У том правцу иде и доминантан став да репресија овог типа треба да буде заиста само *крајње средство* (*ultima ratio* рекли би правници) у решавању великих проблема. Из свега претходно реченог, недвосмислено произилази да сматрамо постојање ванредног стања корисним и потребним у сваком правном поретку (уз све неопходне мере опрезности и одмереност у процени, разуме се), јер како рече Русо „друштвени поредак је свето право које служи као основ свима осталима“<sup>19)</sup>. Све у свему, како је то луцид-

17) Једна анкета је показала да је 63% грађана у Француској било за смртну казну пред председничке изборе 1981., али и поред тога Франсоа Митеран (*François Mitterrand*) је, залажући се јавно за њено укидање, победио на њима; видети у часопису HISTOIRE, "Je suis contre la peine de mort", № 253, avril 2001, стр. 41.

18) Стојадиновић Миша, „ Од теорије социјалних конфликта до њихових решења“, *Политичка ревија*, стр. 59-82, 04/2009, стр. 77.

19) Rousseau, Jean-Jacques, *Du contrat social* : Livre I, Chapitre I, Maxi-Poche, 1996, стр. 19.

но примећено, ванредне мере су као „опасни лекови који се дају тешком болеснику. Ако се количина лека добро одмери, његово дејство је благотворно. У противном, прекомерно узимање таквог лека има дејство отрова.”<sup>20)</sup>

### RESUME

*L'état d'urgence, en tant que mécanisme juridico-politique spécifique, est approprié à être mis en œuvre dans des situations extrêmes qui peuvent engendrer des conséquences dramatiques. Nous considérons que l'utilité pouvant résulter de sa mise en œuvre, à condition d'avoir une évaluation prudente de la situation et une sobriété nécessaire, dépasse certainement un éventuel dégât causé par les limitations de certains droits et libertés garantis. Bien sûr, l'on ne saurait nullement exclure des litiges devant les tribunaux par la suite des violations des droits de l'homme, mais cela suit inéluctablement, par définition, la nature de l'état d'urgence qui peut être résumée de la manière suivante- les mécontents existeront toujours, mais l'ordre sera maintenu !*

*L'expérience française en la matière nous démontre de manière convaincante que, nonobstant la réglementation juridique en place, l'on ne pourra jamais prédire avec certitude des situations (et le cas serbe de 2003. le confirme hélas), étant susceptibles, vu le degré de leur gravité, d'être résolues de façon exceptionnelle. Cela étant, l'exemple français devrait toujours être dans l'esprit également dans notre pays lors d'une éventuelle application de ce régime juridique d'exception dans l'avenir (option que nous n'aimerions nullement voir surgir, cela va de soi).*

*D'autre part, l'expérience française nous témoigne toute l'élasticité et la flexibilité des formules légales relatives à l'état d'urgence, ce qui constitue une raison supplémentaire pour la prudence lors de l'interprétation et la mise en œuvre desdites dispositions. Ce sont justement ces caractéristiques-là qui ont permis à l'état d'urgence d'être appliqué sur diverses situations exceptionnelles et d'accomplir, pour l'essentiel (nonobstant certaines exagérations inutiles dans l'intensité- l'exemple algérien) sa mission primordiale- la protection et le maintien de l'ordre public.*

20) Чавошки, Коста, *ibidem.*, стр. 156;

## ЛИТЕРАТУРА

- Caille, Pascal, "La loi du 3 avril 1955 entre maturation et dénaturation", *Revue du droit public*, N° 2-2007.
- Jacquinet, Nathalie, "Le juge constitutionnel et le juge administratif face à l'état d'urgence", *Mélanges en faveur de Louis Favoreu*.
- *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 16<sup>ème</sup> édition, 2007.
- *Lexique des termes juridiques*, Larousse, 16<sup>ème</sup> édition.
- Pascal, Blaise, *Les pensées*, Maxi-Poche, 2005.
- Robin, Marie-Monique, "Escadrons de la mort, l'école française", 2008.
- Rousseau, Jean-Jacques, *Du contrat social*, Maxi-Poche, 1996.
- Saint-Bonnet, François de, *L'état d'exception*.
- Стојадиновић Миша, „Од теорије социјалних конфликта до њихових решења”, *Политичка ревија*, стр. 59-82, 04/2009.
- Thénaut, Sylvie, "Le destin d'une loi (1955-2005)", conférence.
- Чавошки, Коста, *Увод у право*, Службени гласник, 2009.
- "Je suis contre la peine de mort", *Histoire*, N°253, 2001.
- [http://fr.wikipedia.org/wiki/Toussaint\\_rouge](http://fr.wikipedia.org/wiki/Toussaint_rouge)

**L' ETAT D'URGENCE - l' expérience française****SOMMAIRE**

*L'état d'urgence est une institution classique du droit constitutionnel qui figure habituellement dans l'acte juridique suprême d'un grand nombre de pays. La raison d'être de cette institution juridique est le plus étroitement liée aux valeurs essentielles auxquelles tend chaque ordre juridique contemporain. La stabilité des institutions, le maintien de l'ordre social, l'intégrité du territoire étatique, la continuité du pouvoir, l'ordre, la paix, la liberté, le respect des droits garantis- tout cela fait l'objet de la protection par le régime de l'état d'urgence et des régimes proches, protection accompagnée, par nature de choses, par des instruments appropriées en vue d'appliquer des mesures adéquates. Naturellement, l'application des mesures inhabituelles et souvent radicales implique certains dilemmes et provoque nécessairement des controverses voire des critiques, qu'il s'agisse du danger intérieur ou extérieur étant à l'origine de la mise en œuvre de règles d'exception. Les objectifs de cet article sont de montrer l'éventail des mesures dont dispose le droit français en vue de réaliser desdits devoirs, de mettre en lumière certaines hypothèses théoriques sur lesquelles reposent les régimes juridiques d'exception, ainsi que de suggérer des conclusions basiques tirées de l'expérience fondée sur l'application de l'état d'urgence. Il va de soi que tout ce qui est*

*exposé empiète inévitablement en partie sur le champ de l'opportunité politique lors de la mise en œuvre de certaines mesures ainsi que sur certaines conséquences politiques, et par conséquent, nous croyons que ce sujet peut être intéressant à la fois pour les juristes et politologues. Nous avons choisi en toute conscience le cas français, compte tenu d'une riche et intéressante expérience (et nous dirions aussi instructive) vécue par la France dans cette matière, expérience très utile pour l'étudier sur le plan pratique, ainsi que pour la façonner davantage sur le plan théorique.*

*Mots-clés: état d'urgence, pouvoirs exceptionnels du Président de la République, ordre public, intérêt général, circonstances exceptionnelles...*